

CONCILIAÇÃO E EFETIVIDADE DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL: PARADOXOS DA ATUAÇÃO JUDICIAL DO INSS

CONCILIATION AND EFFECTIVENESS OF SOCIAL SECURITY RIGHTS IN BRAZIL:
PARADOXES OF JUDICIAL PERFORMANCE OF THE INSS

Victor Gomide Cabral¹

Wagner de Carvalho Possas Filho²

RESUMO

O presente artigo é fruto de uma pesquisa de Iniciação Científica desenvolvida entre agosto de 2012 e agosto de 2013. Analisou-se a atuação judicial do INSS no Juizado Especial Federal de Belo Horizonte, em ações previdenciárias que findaram em conciliações conduzidas por magistrados. Propôs-se um estudo sobre o instituto da conciliação e a forma como esta vem sendo realizada neste âmbito, tendo como foco a participação do INSS, autarquia pública que deve garantir o direito à seguridade social, consoante o expresso na Constituição Federal em seu artigo 194. A pesquisa contou, além do aparato bibliográfico, com pesquisa de campo destinada a proporcionar um contato físico direto com a questão proposta. Os fundamentos, resultados e conclusões serão melhores apresentados no decorrer do artigo.

PALAVRAS-CHAVE: Conciliação; INSS (Instituto Nacional do Seguro Social); Acesso à Justiça; Juizado Especial Federal

ABSTRACT

The present article is a result of a research of Scientific Initiation developed between August of 2012 and August of 2013. The judicial acting of the INSS was analysed in the Federal Special Court of Belo Horizonte, in social security actions that ended in conciliations directed by magistrates. A study was proposed about the institute of the conciliation and the form like this one have been carried out in this scope, it tending as focus the participation of the INSS, public autarchy that must guarantee the right to the social security, according to express in the Federal Constitution in its article 194. The research counted, besides the bibliographical pomp, of field work that provided physical contact with the proposed question. The bases, results and conclusions will be good presented in the course of the article.

KEY WORDS: Conciliation; INSS (National Institute of Social Security); Access to the Justice; Federal Special Court

¹ Aluno da Faculdade de Direito da UFMG, atualmente cursando o nono período. Foi bolsista PIBIC/CNPq (Iniciação Científica) durante o período 2012-2013, sob orientação da professora Dr^a. **Adriana Goulart de Sena Orsini**.

² Aluno da Faculdade de Direito da UFMG, atualmente cursando o oitavo período. Fez Iniciação Científica Voluntária durante o período 2012-2013, também sob a orientação da professora Dr^a. **Adriana Goulart de Sena Orsini**.

1 INTRODUÇÃO

A questão central desse artigo é a análise da atuação judicial do INSS no Juizado Especial Federal de Belo Horizonte, em ações previdenciárias que findaram em conciliações. Propôs-se uma análise sobre o instituto da conciliação e a forma como esta é realizada neste âmbito, tendo como foco a participação do INSS, autarquia pública que deve garantir o direito à seguridade social, consoante o exposto na Constituição Federal em seu artigo 194.

O objetivo da pesquisa foi analisar a hipótese de que ocorrem conciliações em lides previdenciárias que não são efetivamente conciliações no termo jurídico do instituto, que a atuação do INSS em juízo considera o tempo do processo como um elemento da negociação, impondo ao jurisdicionado a renúncia de direitos previdenciários e de uma conciliação adequada, inserida em uma política pública de acesso efetivo à Justiça. Convém ressaltar, já de antemão, que uma conciliação legítima acontece onde há *res dubia*.

2 METODOLOGIA

A metodologia se apoiou no método indutivo e compreendeu uma análise a partir de pesquisa bibliográfica, pesquisa de campo (presença em audiências), elaboração de questionários-entrevista a Juízes Federais, Advogados, Procuradores Federais (AGU – INSS) e partes, envolvendo perguntas que abordaram as questões centrais do tema.

Para a parte prática da pesquisa, foram elaborados dois questionários-entrevista³: um para partes autoras em face ao INSS, e outro questionário direcionado aos Advogados dos autores, aos Procuradores Federais (AGU – INSS) e aos Juízes Federais.

Com o questionário-entrevista A, buscou-se descobrir o perfil socioeconômico da parte autora, assim como também questionar como foi a relação da parte autora com a conciliação envolvendo o INSS.

Com esse o questionário-entrevista B buscou-se compreender a atuação dos Juízes Federais, dos Procuradores Federais (AGU – INSS) e dos Advogados das partes durante a conciliação. Foi questionado aos agentes (Juiz, Procurador Federal e Advogado) o que cada um pensava da postura dos outros dois agentes durante a conciliação.

Em virtude do tempo, da maior ou menor dificuldade de acesso e disponibilidade dos entrevistados, foram entrevistados 20 Advogados, 20 partes autoras, 05 Juízes Federais e 03

³ Ver ANEXO

Procuradores Federais (AGU – INSS).

3 FUNDAMENTAÇÃO

O título do artigo denota a opção de abordar o tema a partir do paradoxo que se cria ao serem, por vezes, contrapostas a eficiência do sistema judiciário e a efetividade dos direitos previdenciários, o que de forma alguma corresponde aos princípios constitucionais. Isso porque a análise do cotidiano das conciliações realizadas tendo o INSS como parte apresenta um quadro em que diversas dúvidas são levantadas, pairando dúvidas sobre as bases e critérios que os mesmos são celebrados.

Dentre os diversos questionamentos, há quem aponte para a conciliação, realizada neste âmbito, como ferramenta de desconstrução do direito previdenciário, uma vez que os acordos são vistos, em sua grande maioria, como transações em demandas que o INSS antevê suas mínimas chances de êxito, e busca, dessa forma, reduzir gastos considerando a proposta de conciliação, que se trata de pagamento a menor do valor devido. Isto seria agravado, ainda, pelo fato de que a parte autora seria influenciada a aceitar este tipo de acordo, por não ter condições, sobretudo econômicas, de suportar o tempo do processo judicial.

Dessa forma, a conciliação, incentivada como política judiciária pela Resolução nº. 125⁴, de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, como uma das bases para o tratamento adequado dos conflitos serviria não a conferir uma efetiva prestação jurisdicional, mas a desvirtuar a efetividade dos direitos previdenciários, permitindo pagamentos a menor, em um cenário onde o segurado não possui condições para suportar a demanda ou suportar a demanda seria muito oneroso. Aí residiria o paradoxo, posto que a conciliação, incentivada como política judiciária e pública, não efetivaria a prestação do direito, mas serviria à sua própria desconstrução. O acordo se transmutaria em espaço de renúncia a direitos previdenciários devidos, sendo que o INSS estaria amparado nas vantagens que possui como litigante e na aceitação resignada do segurado, pois ainda que lhe seja ofertado um valor aquém do devido, este não possui a mesma condição da autarquia para suportar a demanda judicial e o tempo, que pode ser muito longo, inclusive.

⁴ RESOLUÇÃO 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. **Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em: 20 de agosto de 2013.

Assim sendo, evidencia-se um sistema em que parece haver descompasso entre o respeito a direitos constitucionais previdenciários e a conciliação enquanto método realmente adequado à solução efetiva das demandas.

Entretanto, deve-se buscar uma análise meticulosa sobre este fenômeno, de modo a não incorrer em equívocos que uma primeira análise possa gerar.

4 ACESSO À JUSTIÇA – NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição e para introduzi-la, torna-se imperioso remeter-se à lição de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que entendem que esta:

(...) serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas devem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.⁵

Nesse contexto, vale ressaltar a importante transformação que este conceito tem sofrido historicamente, uma vez que esta influencia na interpretação dos direitos atrelados a tal definição. Nos estados liberais burgueses dos séculos XVIII e XIX, a noção de acesso à Justiça refletia a ótica essencialmente individualista dos direitos, em vigor à época. O direito ao acesso à proteção judicial significava o direito formal do indivíduo em propor ou contestar uma ação.

O acesso à Justiça era entendido como direito natural e assim não necessitava da proteção do Estado de forma ativa, cabendo-lhe apenas não permitir que outros o infringissem. Dessa forma, o Estado permanecia passivo frente a problemas, tais como a aptidão de um indivíduo para reconhecer seus direitos e reivindicá-los na prática. Este acesso formal, mas não efetivo à Justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva.

Com o crescimento das sociedades em tamanho e complexidade, as relações passaram a assumir caráter mais coletivo que individual e assim, passou-se a reconhecer direitos e deveres sociais. Observou-se que a atuação positiva do Estado seria necessária para assegurar o gozo dos direitos sociais básicos. Dessa forma, o direito ao acesso efetivo à Justiça ganhou importância e, a partir de reformas do assim chamado Estado Social, procurou-se garantir aos indivíduos a defesa de seus direitos. A partir deste momento, em regras gerais,

⁵ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 8.

tem-se um progressivo reconhecimento da importância do acesso efetivo, uma vez que a titularidade de direito perde o sentido na ausência de mecanismos que permitam sua efetiva reivindicação.

Nesse contexto, pode-se concluir que o acesso à Justiça deve ser encarado como requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário, onde direitos sejam garantidos e não apenas proclamados.

Lapidar a conclusão de Cappelletti e Garth:

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de resolução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva – com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social.⁶

5 A RESOLUÇÃO 125/2010 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO CONTEXTO DE EFICÁCIA DA SOLUÇÃO DO CONFLITO

Ao repensar o acesso à Justiça em um sentido mais amplo, tornou imperativo buscar um sistema judiciário que fosse além do plano formal, uma vez que conflitos diversos comportam tratamentos também diversos. Assim, pode-se romper com a visão tradicional de que a prestação jurisdicional só pode ser dada pelo Juiz a partir da sentença, de um decreto imposto às partes.

Passam a ser defendidas outras formas de desenvolver e promover a cultura voltada à paz social, escopo também da atividade judicial. Existem vantagens óbvias tanto para partes como para o sistema jurídico em se buscar a resolução de um conflito sem a necessidade de julgamento. Isso porque as soluções consensuais costumam ser mais rápidas e, por terem sido acordadas, são cumpridas como muito maior eficácia que aquelas impostas pelo Poder Judiciário.

Tais discussões também ecoaram em terras pátrias e se refletiram na Resolução n. 125, de 2010, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Esta Resolução instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário. Assim, incumbe-se aos órgãos do Poder Judiciário o dever de oferecer, além da

⁶ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 12-13.

solução adjudicada mediante sentença, outros mecanismos de solução de controvérsias, em especial os meios consensuais, como a mediação e a conciliação, assim como prestar atendimento e orientação ao cidadão⁷.

O esforço no sentido de alcançar um acordo entre as partes para pôr fim ao litígio deixa de ser faculdade e passa a ser uma obrigação aos juízes, um dever inerente ao exercício da magistratura.

A referida Resolução também propicia uma releitura do conceito de acesso à Justiça, não mais como mero acesso aos órgãos judiciários, mas, sim, como acesso à ordem jurídica justa. Sobreleva-se o direito dos jurisdicionados à solução de seus conflitos de interesses pelos meios mais adequados à sua natureza e especificidade, podendo ser utilizado até da conciliação e da mediação, e, além disso, a disseminação da cultura voltada à paz social. Pode-se dizer que a Resolução apresenta diretrizes para uma mudança paradigmática da solução de conflitos judiciais.

6 CONCILIAÇÃO: DEFINIÇÃO, IMPORTÂNCIA E PROBLEMATIZAÇÃO

A conciliação sempre foi uma forma de solução de controvérsias, todavia, com a edição da Resolução 125 do CNJ, ganhou tratamento adequado ao lado da solução adjudicada.

Sua definição pode ser apresentada conforme Maurício Godinho Delgado:

A conciliação é o método de solução de conflitos em que as partes agem na composição, mas dirigidas por um terceiro, que se mantém com os próprios sujeitos originais da relação jurídica conflituosa. Todavia é importante frisar que a força condutora dinâmica conciliatória por esse terceiro é real, muitas vezes conseguindo programar resultado que, originalmente, não era imaginado ou querido pelas partes.⁸

Ademais, Adriana Goulart de Sena Orsini acrescenta:

A conciliação entendida em um conceito muito mais amplo do que o “acordo”, significando entendimento, recomposição de relações desarmônicas, empoderamento, capacitação, desarme de espírito, ajustamento de interesses. Em

⁷ RESOLUÇÃO 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. **Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em: 20 de agosto de 2013.

⁸ DELGADO, Maurício Godinho. **Arbitragem, mediação e comissão de conciliação prévia no direito do trabalho brasileiro.** São Paulo: Revista Ltr, v. 66, n. 6, jun. 2002, p. 665.

dizer psicanalítico: apaziguamento.⁹

Além disso, importante é a reflexão de José Roberto Freire Pimenta, que com o seu habitual brilhantismo ensina que:

É preciso admitir, portanto, que é impossível à máquina judiciária estatal resolver todos os dissídios que lhe forem submetidos através de sentenças (as quais, em sua maioria, ainda precisarão ser executadas após o seu trânsito em julgado) – é que, se for preciso esgotar sempre todas as etapas e fases processuais necessárias para se chegar à efetiva satisfação dos direitos em definitivo reconhecidos como existentes, nunca haverá recursos públicos suficientes para montar e custear um aparato jurisdicional capaz de atender, em tempo razoável, a todos esses litígios. Diga-se expressamente: nenhum ramo do Poder Judiciário (e muito menos a Justiça do Trabalho brasileira) está preparado para instruir, julgar e, se necessário, executar as sentenças condenatórias proferidas em todos (ou quase todos) os processos que lhe forem ajuizados. As consequências desse quadro já são, aliás, de conhecimento geral e infelizmente estão presentes em vários setores do Judiciário brasileiro: uma Justiça assoberbada por um número excessivo de processos é inevitavelmente uma Justiça lenta e de baixa qualidade. Então, é de lógica e de bom senso trabalhar, estimular e explorar as múltiplas vertentes alternativas de solução dos conflitos de interesses, dentre as quais assume especial relevo a conciliação das partes.¹⁰

É inegável que a conciliação possibilita abordagem mais extensa de aspectos e dimensões do litígio, examinando-os e, nos casos de relacionamentos prolongados e complexos, proporciona possibilidade de restauração dos relacionamentos.

A conciliação permite que seja estabelecido o diálogo entre as partes para que cheguem a um entendimento, com a interveniência importante do conciliador. Como já dito, este acordo, por representar uma vontade conjunta, mostra-se como solução mais eficaz, já que as partes se mostram mais propensas a cumprir tais determinações.

Em que pese o exposto, ainda há que se eliminar o equivocado preconceito que alguns operadores de Direito têm com as conciliações, ao enxergarem nestas uma “Justiça menor” e, também, “menores” os Juízes que encaminham o entendimento entre as partes. Ao se atender a este pensar, olvida-se do valor da conciliação como mecanismo de solução dos

⁹ SENA, Adriana Goulart de. **Juízo Conciliatório Trabalhista**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, v. 75, p. 139-161, 2007, p. 141.

¹⁰ ALMEIDA, Selene Maria de. **O paradigma processual do liberalismo e o acesso à justiça**. Revista CEJ - Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça, n.22, jul./set. 2003, Brasília, p. 20-24.

conflitos intersubjetivos de interesses nas sociedades contemporâneas e é também renegado o valor do Juiz que no atuar conciliatório desenvolve habilidades e saberes complexos, que lhe servem à função jurisdicional como um todo.

Deve-se enfatizar que a conciliação é uma das vertentes viáveis e possíveis a solucionar o litígio, entretanto não se defende qualquer tipo de conciliação, ou seja, feita a qualquer “preço”, “valor” ou “condições”. Novamente, é precisa a consideração de Cappelletti e Garth:

(...) embora a conciliação se destine, principalmente, a reduzir o congestionamento do judiciário, devemos certificar-nos de que os resultados representam verdadeiros êxitos, não apenas remédios para problemas do judiciário, que poderiam ter outras soluções.¹¹

Assim, não se pode conceber que a conciliação se dê em quaisquer termos, apenas para que possa se resolver mais um litígio. Pensar em sentido diverso significa inverter a lógica do instituto, uma vez que não será dado o tratamento adequado ao conflito. Há descumprimento de requisitos de existência e validade da própria conciliação em lides previdenciárias?

Antes de se responder a questão, deve-se lembrar de que são considerados requisitos de validade a capacidade, licitude e possibilidade do objeto e que a forma do acordo seja prescrita ou não defesa em lei. Os requisitos de existência são assim enumerados: a convenção entre as partes, a reciprocidade de concessões, a incerteza (subjetiva) sobre o direito material (*res dubia*) e se tratar de direitos patrimoniais de caráter privado.

Existem vozes críticas que afirmam que o INSS, responsável pela seguridade social, efetua conciliações maculadas pela ofensa, em primeiro lugar, à *res dubia*, uma vez que a autarquia federal buscaria a via conciliatória apenas nas demandas em que tenha conhecimento prévio de serem mínimas suas chances de êxito ao ser proferida a sentença judicial. Assim, conseguiria transacionar e obter acordo para o pagamento de valor menor do que aquele a que o segurado teria direito ao fim do processo.

Ademais, por reflexo, tem-se a ofensa à reciprocidade de concessões, uma vez que o INSS renunciaria a parte mínima, restando ao segurado renúncia de maior monta relativa a seu direito.

Em verdade, tem-se que o INSS, como autarquia federal, deve pautar sua atuação pela legalidade, devendo respeitar inexoravelmente os direitos que se mostram patentes e que

¹¹ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 87.

a lei abrigue. Assim, a conciliação seria a via desejável quando o princípio da utilidade social preponderar, ou seja, onde o Estado entender ser melhor terminar a lide a seguir com seus custos, mesmo que dúvida haja sobre questão de fato ou de direito.

E assim a diz porque a interpretação da indisponibilidade do interesse público deve ser operada com cautela. Não se entenda que por este princípio o INSS não pode transacionar quando há incerteza quanto ao direito, uma vez que poderia assim proceder ao pagamento onde não se era devido. Este princípio constitui, na verdade, o dever de buscar a conciliação quando possível e viável, já que o interesse público é o interesse da coletividade e não de uma autarquia ou órgão público. Assim, a coletividade tem interesse em que os princípios inseridos no texto constitucional sejam cumpridos, assim como as receitas da seguridade social não devam ser oneradas com as despesas de um processo que pode ser evitado ou abreviado.

7 FATORES EXTERNOS QUE INFLUENCIAM AS CONCILIAÇÕES

Além dos fatores apontados, que atingem a própria estrutura e validade da conciliação como instituto jurídico, são assinalados outros que influenciariam na relação processual entre o INSS e o segurado.

Pode-se afirmar que o INSS desfruta de vantagens advindas do fato de ser “litigante habitual”, o que lhe poderia conferir benefícios intrínsecos a esta posição. Ora, a pesquisa realizada pelo CNJ em março de 2011¹² não deixa dúvidas de ser o INSS um litigante habitual. Deve-se dizer que este é o maior litigante do país, tal como atesta a listagem. Os benefícios assim adquiridos pelos litigantes habituais são numerosos e podem ser expostos nas palavras de Cappelletti e Garth:

- 1) maior experiência com o Direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio;
- 2) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos;
- 3) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora;
- 4) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos;
- e 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir

¹² PESQUISA CNJ – **100 MAIORES LITIGANTES**. Março de 2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em 24 de julho de 2013.

expectativa mais favorável em relação a casos futuros.¹³

Concluem os renomados autores que: “(...) em função dessas vantagens, os litigantes organizacionais são, sem dúvida, mais eficientes que os indivíduos.”¹⁴

Constata-se, inequivocamente, uma desigualdade em relação ao acesso à Justiça, uma vez que a parte autora é constituída, na maioria das vezes, por “litigantes eventuais”, ou seja, indivíduos que não possuem a mesma habitualidade em atuar perante o juízo.

Outro ponto a ser destacado é a influência dos recursos financeiros. De um lado encontra-se, em geral, um autor isolado e sem órgão de classe que o represente ou assessore e, na grande maioria das vezes, depende do benefício para sua subsistência. De outro lado tem-se uma autarquia federal, de organização complexa e orçamento significativo, defendida por um corpo técnico de Procuradores Federais bem qualificados.

Este quadro já revela a posição do INSS, que pode suportar o tempo do processo sem ser atingido pelo ônus de custas judiciais. Já o segurado, na maioria dos casos, não dispõe dos mesmos recursos financeiros e, especialmente, não é capaz de suportar a demora do processo, uma vez que em geral a parcela sob litígio possui natureza alimentar. Esta, ademais, é uma das principais razões que levariam os segurados a realizar o acordo, no temor de que caso não aceitem a proposta da autarquia, levem tempo demasiado para receber o benefício, ao fim do processo judicial.

Resta claro que esta vantagem estrutural não deve prevalecer. Requer-se, quando se pensa em uma conciliação ética, a atuação do Poder Público de modo a reequilibrar as forças entre as partes.

Além disso, não se pode admitir que a autarquia federal, que deve agir com base na legalidade, se apoie na disfunção do sistema judiciário e a utilize mesmo como fator de negociação para obter um acordo mais vantajoso na conciliação. Estar-se-ia, desta forma, apropriando-se da ineficiência do órgão judiciário para induzir e forçar a conciliação. Esta, que deveria ser um acordo em que há *res dubia*, é utilizada aqui em outro sentido: permitir o pagamento a menor de direitos previdenciários reconhecidos. Este aspecto demonstra, novamente, um paradoxo em que recairiam as conciliações, se estas forem, de fato, assim conduzidas.

¹³ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 25.

¹⁴ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 25-26.

8 POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO INSS

Nesta análise, em que se apresentam as motivações e os fundamentos que propiciaram o estudo das conciliações em lides previdenciárias, deve ser destacada, ainda, a posição do INSS, como um dos atores neste cenário.

O MANUAL DE CONCILIAÇÃO DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INSS¹⁵ insere a conciliação no contexto do *Projeto de Redução de Demandas Judiciais* e permite analisar a visão da autarquia sobre a conciliação e motivos para sua realização.

O referido documento relata os benefícios da conciliação, aduzindo que “(...) o principal móvel da conciliação é diminuir os prejuízos advindos de uma provável condenação”¹⁶.

Em relação à parte autora, o benefício residiria na diminuição do tempo para a resolução das lides, permitindo a imediata implantação ou revisão de benefícios devidos. Ao Poder Judiciário, há redução do montante de ações repassadas e, também, das audiências a serem realizados e recursos a serem julgados. Inegavelmente esses objetivos podem ser atingidos pela via conciliatória.

Ademais, destaca o texto que:

Finalmente, em relação ao INSS, além da economia direta (grifo nosso), do ponto de vista econômico, a realização do acordo traz um dividendo imediatamente sentido pelos Procuradores que atuam na linha de frente: melhora a imagem e eleva a credibilidade do órgão (e da Procuradoria Federal) perante o Poder Judiciário, que deixa de considerá-lo recalcitrante no reconhecimento de direitos incontestes. O INSS deixa de ser encarado como um réu que dificulta a solução dos conflitos, que atua deliberadamente contra os fatos e o Direito e passa a ser visto com confiança e respeito pelo Poder Judiciário e pela sociedade em geral.¹⁷

O trecho em destaque evidencia a preocupação do INSS em se legitimar perante o Poder Judiciário e a sociedade. No entanto, permite entrever a preocupação, reafirmada em outras oportunidades no mesmo manual, que a autarquia tem em demonstrar que a conciliação serviria a reduzir os gastos com que poderia arcar com a condenação. Nesse ponto é que

¹⁵ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de conciliação. Procuradoria Federal Especializada-INSS.** Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg_IICONC_MANUALDECONCILIACAO-DAPROCURADORIAFEDERAL.pdf>. Acesso em: 05 de agosto de 2012.

¹⁶ Idem, p. 4.

¹⁷ Idem, p. 4.

permite críticas, uma vez que a conciliação não se presta a reduzir custos, mas a promover acordos em situações de *res dubia*.

Mais grave violação do instituto da conciliação se evidencia no seguinte trecho: “Importante destacar que será recomendável a conciliação quanto mais convicto do direito da parte autora estiver o Procurador oficiante.”¹⁸

Ora, este trecho deve ser bem analisado. Não se pode conceber que uma autarquia pública, que possui constitucionalmente o dever de zelar pela seguridade social, e é regida pelo princípio da legalidade, não conceda os benefícios a seus segurados em seu inteiro teor, quando o caso redundar na convicção que assim deva ser e opte pela via conciliatória apenas para que possa realizar pagamento menor e reduzir custos em detrimento do direito dos segurados.

Como dito anteriormente, o interesse público, que deve governar a atuação dos entes públicos, é de que a Constituição Federal seja respeitada, em suas regras e princípios, e a redução de custos de uma instituição ou órgão não pode ser alçada em patamar superior ao direito garantido de um cidadão. O entendimento, se assim posto em prática, revela um grande equívoco, que resultaria na lesão aos direitos previdenciários constitucionalmente garantidos e, via de consequência, em sua desconstrução pelo ente que deveria garanti-lo.

Ante todo o exposto, pode-se entrever um cenário em que as críticas e denúncias sobre as conciliações em lides previdenciárias encontram fundamentos e constatam-se, ainda, outros fatores a influir no curso deste fenômeno. Dessa forma, cabe aguçar o olhar científico e buscar analisar como este fenômeno ocorre na prática e, mais importante, obter com as partes envolvidas (Juízes, segurados, Advogados e Procuradores do INSS) sua visão e a base para tal. É o que se terá a seguir, uma vez que o conhecimento científico requer esse cuidado metodológico para se analisar com profundidade e precisão um fenômeno jurídico e social.

9 RESULTADO DOS QUESTIONÁRIOS

Resultado do questionário-entrevista destinado às partes autoras:

Em relação à pergunta 1:

Sexo	Quantidade	Porcentagem
Masculino	9	45%

¹⁸ Idem, p. 12.

Feminino	11	55%
----------	----	-----

Em relação à pergunta 2:

Idades: 79, 38, 31, 62, 41, 58, 48, 45, 64, 51, 73, 59, 57, 41, 56, 46, 57, 52, 40, 60

Média das idades = 52,9 anos.

Idade mínima = 31 anos; Idade máxima = 79 anos

Em relação à pergunta 3:

Profissão	Quantidade	Porcentagem
Trabalhador rural	8	40%
Comerciante	2	10%
Porteiro	2	10%
Ajudante de telefonia	1	5%
Operador de tele-marketing	1	5%
Dona de casa	1	5%
Operário	1	5%
Motorista	1	5%
Auxiliar de faturamento	1	5%
Pedreiro	1	5%
Secretária	1	5%

Em relação à pergunta 4:

Escolaridade	Quantidade	Porcentagem
Nunca estudou	1	5%
Fundamental incompleto	14	70%
Fundamental completo	1	5%
Médio completo	4	20%

Em relação à pergunta 5:

Renda	Quantidade	Porcentagem
Até 01 salário mínimo	13	65%
Entre 01 a 03 salários mínimos	5	25%
Entre 04 a 10 salários mínimos	2	10%

Em relação à pergunta 6:

Benefício em pauta	Quantidade	Porcentagem
Aposentadoria	10	50%
Pensão por morte	7	35%
Auxílio doença	3	15%

Em relação à pergunta 7:

Opção	Quantidade	Porcentagem
a	0	0%
b	19	95%
c	1	5%
d	19	95%

Em relação à pergunta 8:

Houve conciliação?	Quantidade	Porcentagem
Sim	7	35%
Não	13	65%

Das 13 audiências que não tiveram conciliação (100%=13):

Motivo	Quantidade	Porcentagem
--------	------------	-------------

Procurador do INSS não conciliou por falta de documento ou prova, ou por dúvida nos mesmos	12	92%
Juiz impediu a conciliação por falta de documento ou prova, ou por dúvida nos mesmos	1	8%

Em relação à pergunta 9:

Opção	Quantidade	Porcentagem
a	4	20%
b	11	55%
c	5	25%

Ganho do autor (100%=7)	Quantidade	Porcentagem
Parcial	4	57%
Total	3	43%

OBS: todos que ganharam parcialmente o benefício tiveram que ceder 20% do benefício em atraso - o que já havia sido requerido desde a via administrativa -, uma vez que o Procurador do INSS impôs essa condição para a realização do acordo. Todos esses 4 alegaram que careciam urgentemente do benefício e que tiveram que ceder para não haver mais demora. Os 3 que ganharam 100% do benefício ganharam 100% em virtude do benefício ter sido a aposentadoria, inexistindo pedido retroativo.

Em relação à pergunta 10 (100%=7):

Opção	Quantidade	Porcentagem
a	3	43%
b	2	28,6%
c	5	72%

d	0	0%
e	0	0%

Em relação à pergunta 11:

Tempos de espera até chegar à audiência (anos): 5/12, 3, 1, 1, 2, 3, 1, 3, 9, 12, 1, 12, 1, 6, 4, 9/12, 2 + 3/12, 22, 2, 3

Média dos tempos = 4,5 anos

Tempo mínimo = 1 ano; Tempo máximo = 22 anos

Em relação à pergunta 12 (100%=7):

Opção	Quantidade	Porcentagem
a	0	0%
b	6	86%
Atuação boa do Juiz	7	100%
Atuação ruim do Juiz	0	0%
Atuação boa do Procurador do INSS	7	100%
Atuação ruim do Procurador do INSS	0	0%

Resultado do questionário-entrevista destinado aos Advogados das partes autoras:

Em relação à pergunta 1:

Opção	Quantidade	Porcentagem
Atuação do Juiz foi boa	18	90%
Atuação do Juiz poderia ter sido melhor	1	5%
Atuação do	14	70%

Procurador do INSS foi boa		
Atuação do Procurador do INSS poderia ter sido melhor	6	30%

As justificativas respondidas foram: “Juiz e Procurador Federal não participativos”, “Procurador Federal não veio”, “Esclarecimento dos fatos de maneira satisfatória”, “Foi reconhecido o direito, mas o Procurador do INSS não quis fazer o acordo”, “A audiência foi brilhantemente conduzida”, “Houve atendimento cordial e eficiência”, “Foram abertos à conciliação”, “Audiência atípica no bom sentido” e “Cumpriram suas prerrogativas”.

Em relação à pergunta 2:

Opção	Quantidade	Porcentagem
a	15	75%
b	1	5%
c	12	60%
d	3	15%
e	1	5%
f	6	30%

Outros motivos indicados foram: “Pobreza”, “Despreparo de servidores”, “Entendimentos administrativos diversos dos judiciais”, “Legislação falha. Falta de informação por parte dos contribuintes” e “Falta de pessoal”. As possíveis soluções indicadas foram: “Reorganização administrativa e regulamentar do INSS. Aumentar o número de verba e o número de servidores. Modernização do sistema e mudança do paradigma político-institucional do INSS”, “Ministério da Previdência agir mais adequadamente”, “Criação de critérios objetivos para a concessão dos benefícios”, “Exigir menos burocracia protelatória dos benefícios. Ouvir Advogados na via extrajudicial, com autonomia para realizar acordos”, “Informar melhor os contribuintes”, “Postura mais protecionista do judiciário”, “Maior cuidado nos processos administrativos”, “Contratação de médicos éticos que não vão contribuir para a demora dos benefícios”, “Correta individualização de cada segurado” e “Melhor distribuição de renda”.

Em relação à pergunta 3, dezoito (18) Advogados (90%) indicaram que o Procurador do INSS somente aceita ou propõe o acordo quando tem certeza que o segurado tem direito ao benefício, geralmente quando há provas indicando tal situação e, conseqüentemente, o Juiz tenderá a dar integralmente o benefício pedido se a situação fosse de sentença. Dezenove (19) Advogados (95%) indicaram que não há proposta ou aceitação de acordo por parte do INSS quando há a mínima controvérsia na audiência entre as partes, ou seja, quando há alguma dúvida sobre prova ou documento. Um Advogado (5%) não respondeu a essa pergunta.

Em relação à pergunta 4, relacionada às vantagens para o INSS, os vinte (20) Advogados (100%) indicaram que o INSS acaba pagando menos: economiza 20% dos atrasados, não tem que pagar honorários de sucumbência e, conseqüentemente, não tem que pagar juros moratórios, havendo uma economia para a autarquia. Já nas desvantagens para o INSS, nada foi indicado. Como vantagens para a parte autora, os vinte (20) Advogados (100%) indicaram que o processo termina e há a liberação dos atrasados. As desvantagens para a parte autora foram assim apontadas: os vinte (20) Advogados (100%) indicaram que a condição para se fazer um acordo com o INSS é que a parte ceda 20% sobre os benefícios em atraso. Em virtude disso, mesmo em uma situação na qual há direito certo do segurado, o segurado perde 20% dos benefícios em atraso. Há, portanto, um ganho financeiro à custa do segurado: paga-se menos que o devido.

Resultado do questionário-entrevista destinado aos Juízes Federais:

Em relação à pergunta 2:

Opção	Quantidade	Porcentagem
a	5	100%
b	0	0%
c	2	40%
d	1	20%
e	3	60%
f	2	40%

Os outros motivos indicados foram: “Desconexão entre os agentes administrativos e os Procuradores do INSS” e “Quantidade de atribuições da autarquia, que cuida de milhões de benefícios”. As possíveis soluções indicadas foram: “A Procuradoria Federal Especializada na

defesa do INSS deve intensificar o trabalho de orientação e instrução dos servidores administrativos, bem como acelerar a correção de equívocos reconhecidos pelos Tribunais Superiores em última instância”, “Treinamento de pessoal administrativo”, “Postura ativa na edição de súmulas pela AGU. Edição de mais súmulas vinculantes pelo STF”, “Diminuição de burocracia e investimento maior em tecnologia.” e “Trabalho integrativo entre administração e setor jurídico do INSS. Acolhimento mais célere de jurisprudência já consolidada”.

Em relação à pergunta 3, os cinco (05) juízes (100%) indicaram que o Procurador do INSS só concilia quando tem certeza da derrota.

Em relação à pergunta 4, ao indicarem as vantagens para o INSS, os cinco (05) Juízes Federais (100%) apontaram que o INSS acaba pagando menos: economiza 20% dos atrasados, não tem que pagar honorários de sucumbência e, conseqüentemente, não tem que pagar juros moratórios, havendo uma economia para a autarquia. Em relação às desvantagens para o INSS, nada foi indicado. Em relação às vantagens para a parte autora, os cinco (05) Juízes Federais (100%) indicaram que processo termina e há a liberação dos atrasados. Já nas desvantagens para a parte autora, os cinco (05) Juízes Federais (100%) indicaram que a condição para se fazer um acordo com o INSS é que a parte ceda 20% sobre os benefícios em atraso. Em virtude disso, mesmo em uma situação na qual há direito certo do segurado, o segurado perde 20% dos benefícios em atraso. Há, portanto, um ganho financeiro à custa do segurado: paga-se menos que o devido.

Resultado do questionário-entrevista destinado aos Procuradores do INSS:

Em relação à pergunta 2:

Opção	Quantidade	Porcentagem
a	1	33%
b	1	33%
c	0	0%
d	0	0%
e	0	0%
f	2	66%

Os outros motivos indicados foram: “O INSS é a maior autarquia do Brasil, logo,

carrega consigo essa litigância de maneira natural, uma vez que não há controle de quem deve ou não deve ingressar com uma ação”. Como possível solução indicada apontou-se: “Aprimorar a legislação, reduzir benefícios assistenciais e treinar servidores.”

Em relação à pergunta 3, um (01) Procurador do INSS (33%) indicou que há conciliação quando há autorização da AGU para transigir (Súmulas da AGU) e nas hipóteses em que a Lei dos JEFs permite a conciliação. Um (01) Procurador do INSS (33%) indicou que o INSS concilia quando reconhece o direito da parte autora. Um (01) Procurador do INSS (33%) indicou que há uma margem de liberdade, mas não há discricionariedade, uma vez que os Procuradores devem seguir as diretrizes da AGU de que, se for fazer acordo, exigir o pagamento de apenas 80% dos valores atrasados.

Em relação à pergunta 4, sobre as vantagens para o INSS, tem-se que os três (03) Procuradores do INSS (100%) indicaram que há o fim do processo. Nada foi indicado como desvantagem para o INSS. Em relação às vantagens para a parte autora, os três (03) Procuradores do INSS (100%) indicaram que há o fim do processo. Nada foi indicado como desvantagens para a parte autora.

10 CONCLUSÕES

Traçando um paralelo entre a bibliografia consultada e os resultados presenciados na parte prática da pesquisa, pode-se chegar à conclusão de que é necessária e urgente uma melhor preparação e estruturação da parte administrativa do INSS, em virtude da grande demanda que a autarquia está sujeita. A partir dessa melhor organização administrativa, o segurado teria melhor ciência de seus direitos, saberia de maneira mais clara como se portar para receber um benefício e o trâmite administrativo correria com maior celeridade e zelo.

Outra conclusão, totalmente empírica, está no fato de que há uma orientação interna entre o INSS e a AGU, padronizada, de que as conciliações devem se pautar em 80% sobre os benefícios atrasados. Esse dado é uma homogeneização imposta perante diversos casos distintos, com suas diferentes peculiaridades.

Apesar das diferenças, pode-se notar que as partes autoras em litígio com o INSS no JEF são, em sua maioria esmagadora, pessoas de baixa renda. Somado a esse dado, está o fato de que essas pessoas esperam por um tempo considerável pelo benefício em pauta. Em virtude dessa realidade, acabam cedendo às condições do Procurador do INSS para ganhar o benefício o quanto antes, mesmo que menor em comparação com o benefício integral. O

tempo do procedimento judicial, muitas vezes elastecido, acaba viabilizando uma economia financeira para o INSS, em virtude das condições para a realização de acordo.

Pode-se também afirmar que o Procurador do INSS só concilia quando tem certeza de que a parte autora tem direito ao benefício, inexistindo aí a *res dúbia*. A partir disso, não se faz uma conciliação, mas sim uma transação, que é um acordo baseado em concessões recíprocas;

Por fim, uma não homologação por parte do Juiz não é vista, tanto pelo Procurador do INSS, quanto pela parte autora, com bons olhos, considerando ingerência na vontade das partes. Por mais que o magistrado venha a conceder integralmente o benefício, o segurado, em grande parte das vezes, prefere a conciliação. É que ainda que o benefício seja menor, o tempo de espera pela efetividade do provimento jurisdicional é longo e estimula a conciliação.

REREFÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de conciliação. Procuradoria Federal Especializada-INSS**. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg_IICONC_MANUALDECONCILIACAO-DAPROCURADORIAFEDERAL.pdf>. Acesso em: 05 de agosto de 2012.

ALMEIDA, Selene Maria de. **O paradigma processual do liberalismo e o acesso à justiça**. Revista CEJ - Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça, n.22, jul./set. 2003, Brasília, p. 20-24.

CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

DELGADO, Maurício Godinho. **Arbitragem, mediação e comissão de conciliação prévia no direito do trabalho brasileiro**. São Paulo: Revista Ltr, v. 66, n. 6, jun. 2002.

PESQUISA CNJ – **100 MAIORES LITIGANTES**. Março de 2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em 24 de julho de 2013.

RESOLUÇÃO 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. **Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em: 20 de agosto de 2013.

SENA, Adriana Goulart de. **Juízo Conciliatório Trabalhista**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª. Região, v. 75, p. 139-161, 2007.

ANEXO

A) Questionário-entrevista destinado às partes autoras:

- 1) Sexo: Masculino () Feminino ()
- 2) Idade:
- 3) Profissão:

- 4) Escolaridade:
 - a) Fundamental: completo () incompleto ()
 - b) Médio: completo () incompleto ()
 - c) Universitário: completo () incompleto ()
 - d) Pós-graduação: completo () incompleto ()

- 5) Renda familiar:
 - a) Até 01 salário mínimo.
 - b) 01 a 03 salários mínimos.
 - c) 04 a 10 salários mínimos.
 - d) 10 a 20 salários mínimos.
 - e) Acima de 20 salários mínimos.

- 6) Qual é o benefício em pauta?

- 7) Ao entrar na Justiça contra o INSS, o(a) senhor(a) esperava:
- a) Ganhar um benefício que ainda não tentou diretamente com o INSS.
 - b) Ganhar um benefício já tentou diretamente com o INSS.
 - c) Ganhar pelo menos parcialmente o benefício.
 - d) Ganhar integralmente um benefício.

8) Teve conciliação? Sim () Não ()

Se não, por quê?

9) Houve:

a) Reconhecimento de que o senhor tem direito a 100% do pedido mas que não irá receber 100% (recebimento parcial)

b) Não reconhecimento do pedido

c) Reconhecimento total do pedido

Se ganhou parcialmente o benefício pedido, por quê?

10) Por que o senhor (a) optou pela conciliação?

a) Achamos melhor para tentar conseguir totalmente o benefício.

b) Achamos melhor, mesmo que não consigamos totalmente o benefício.

c) É mais rápido que a Justiça tradicional.

d) Prefiro conversar com o INSS para ter um acordo bom para os dois lados.

e) Outros motivos: _____

11) Quanto tempo está esperando pelo benefício? _____

12) Em relação à Conciliação:

a) Senti pressão pelo INSS em fazer o acordo durante a audiência.

b) Foi feita de maneira pacífica.

c) A atuação do Juiz foi boa () poderia ter sido melhor ()

d) A atuação do Procurador do INSS foi boa () poderia ter sido melhor ()

B) Questionário-entrevista destinado ao Advogado da parte autora, ao Juiz Federal e ao Procurador Federal (AGU – INSS):

- 1) Atuação (exclusivo para Advogado)
 - a) Juiz: Boa () Poderia ter sido melhor ()
 - b) Procurador: Boa () Poderia ter sido melhor ()

2) Em sua opinião, qual/quais motivos torna(m) o INSS o terceiro maior litigante do Brasil?

- a) Falhas administrativas.
 - b) Aumento do número de beneficiados sem o aumento da arrecadação.
 - c) Tentativa de economia, postergando ao máximo para dar o benefício, mesmo tendo o autor efetivamente o direito a ele já pela via administrativa.
 - d) Análise muito minuciosa para dar o benefício.
 - e) Existência de muitos pedidos abusivos dos contribuintes.
 - f) Outros motivos: _____
- Possíveis soluções: _____

3) Em que condições o INSS concilia e em que condições não concilia?

4) Em sua opinião, usualmente existem vantagens/desvantagens para o INSS ao fazer uma conciliação? E para a parte autora? Normalmente é feito um acordo em que não seja dado 100% do benefício pedido, mesmo a parte autora tendo o direito de recebê-lo? Se sim, por que isso costuma ocorrer?